Р Е Ш Е Н И Е

29.07.2020г., гр.Добрич

В ИМЕТО НА НАРОДА

ДОБРИЧКИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, в открито съдебно заседание на двадесет и девети юни през две хиляди и двадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: СИЛВИЯ САНДЕВА

При участието на секретаря И.Д. разгледа докладваното от председателя адм.д. №203/2020г. по описа на АдмС – Добрич и за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството по делото е по реда на чл.145 и сл. от АПК, във връзка с чл.76, ал.1 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ).

Образувано е по подадена чрез пълномощник жалба от С.Г.С., с ЕГН ***, срещу решение №РС-625-19-025/19.02.2020г. на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, в частите му от пункт 1 до пункт 4, в които е установен конфликт на интереси по отношение на жалбоподателя - общински съветник и председател на Общински съвет – Т. (мандат 2015г. – 2019г.) за това, че в качеството си на лице, заемащо висша публична длъжност по смисъла на чл.6, ал.1, т.32 от ЗПКОНПИ, на 31.01.2019г., 28.02.2019г., 16.07.2019г. е гласувал в свой частен интерес точка първа от дневния ред на заседанието на ОбС Т. относно откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на ОбС Т. и избор на нов председател, да отпадне, в нарушение на чл.56 от ЗПКОНПИ, и на 25.04.2019г. е гласувал в свой частен интерес точка първа от дневния ред на заседанието на ОбС Т. относно откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на ОбС Т. и избор на нов председател, да бъде включвана и разглеждана, в нарушение на чл.56 от ЗПКОНПИ; наложени са му глоби в размер на по 5000 лева на основание чл.171, ал.1 от ЗПКОНПИ за всеки един от установените конфликти на интереси по чл.52 от ЗПКОНПИ, за нарушение на разпоредбата на чл.56 от ЗПКОНПИ, и са отнети в полза на община Т. суми в размер съответно на 63,49 лева – за 31.01.2019г., 76,82 лева – за 28.02.2019г., 76,82 лева - за 25.04.2019г. и 66,80 лева – за 16.07.2019г., представляващи нетните дневни възнаграждения на жалбоподателя, получени от деянията, породили конфликт на интереси, на основание чл.81, ал.1 от ЗПКОНПИ. В жалбата се излагат доводи за незаконосъобразност на оспореното решение поради неспазване на установената форма, допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, нарушение на материалния закон, несъответствие с целта на закона, а по отношение на отнемането на нетното дневно възнаграждение на жалбоподателя по чл.81, ал.1 от ЗПКОНПИ и поради противоречието му с чл.16 и чл.48, ал.1 и ал.5 от Конституцията на Република България. Твърди се, че обжалваният акт е немотивиран и е издаден извън двумесечния срок по чл.74, ал.1 от ЗПКОНПИ. Оспорват се изводите на административния орган за наличие на конфликт на интереси по съображения, че не са налице две от кумулативно изискуемите предпоставки на фактическия състав по чл.52 от ЗПКОНПИ – частен интерес на жалбоподателя и възможност този

частен интерес да повлияе на безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията му или на задълженията му по служба. Твърди се, че участието на С. в гласуването на заседанията на ОбС на 31.01.2019г., 28.02.2019г., 25.04.2019г. и 16.07.2019г.) дали да бъде включена и/или да отпадне точка в дневния ред относно откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията му като председател на общинския съвет и избор на нов председател не засяга негов частен интерес, тъй като в случая се касае за процедурен въпрос по смисъла на чл.70, ал.2 от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, а не за разглеждане и гласуване на въпрос по същество. Сочи се, че личните права и интереси на жалбоподателя могат да бъдат накърнени само при прекратяване на пълномощията му като общински съветник, но не и като председател на общинския съвет, което следва и от разпоредбата на чл.30, ал.4 от ЗМСМА, която предвижда съдебен контрол за законосъобразност само на решенията за предсрочно прекратяване на пълномощията на общинските съветници. Изборът на председател на общинския съвет и предсрочното прекратяване на правомощията му е от значение единствено за представителството на колективния орган и не засяга законоустановени права и интереси на лицето, което ги изпълнява. След като евентуалното приемане на решение за предсрочно прекратяване на правомощията на С.С. като председател на Общински съвет Т. не засяга негови законоустановени права и интереси, още по-малко пък гласуването на процедурен въпрос (дали да бъде включена или изключена от дневния ред точка за прекратяване на правомощията му на председател на ОбС – Т. и избор на нов председател) може да ги засяга, поради което няма как той да е действал в частен интерес. Твърди се, че неправилно в диспозитива на решението, с което е установен конфликт на интереси, е прието, че жалбоподателят е гласувал по конкретно определен начин. Счита се, че е ирелевантно обстоятелството как е гласувал С. по процедурните въпроси на посочените четири заседания, а и липсват категорични доказателства за това. Твърди се, че протоколите от заседанията са единственото годно доказателство за извършените в заседанията действия, поради което е недопустимо начинът, по който е гласувал жалбоподателят, да се установява чрез декларация на част от общинските съветници. Сочи се, че в решението не са изложени мотиви относно третия елемент от фактическия състав на конфликта на интереси, а именно - в какво се изразява възможността твърдяният от КПКОНПИ частен интерес на С.С. да повлияе на безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията му като председател на общинския съвет или на задълженията му по служба. Твърди се, че липсата на установен конфликт на интереси влече незаконосъобразност и на наложените глоби, както и на отнемането на нетните дневни възнаграждения на С. По отношение на отнемането на сумите се излагат доводи и за неговата противоконституционност, като се цитира съдебна практика на ВАС. Счита се, че е налице и несъответствие с целта на закона поради липса на законовите предпоставки за издаването на акта. По тези съображения се иска отмяна на решението в обжалваните му части и присъждане на направените разноски по делото, в т.ч. и платено адвокатско възнаграждение.

Ответникът по жалбата - Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, наричана за краткост Комисията, чрез процесуалния си представител, оспорва основателността на жалбата по съображения, че обжалваното решение е правилно, постановено в съответствие с материалноправните и процесуалноправните разпоредби и целта на

закона. Счита, че са налице всички нормативноизискуеми предпоставки за възникване на конфликт на интереси по смисъла на чл.52 от ЗПКОНПИ. Сочи, че конфликтът на интереси като административно нарушение има формален характер, като достатъчно е частният интерес да съществува като възможност. Облагата по смисъла на чл.54 от ЗПКОНПИ може да не е настъпила, постигната или реализирана, а да бъде само възможна. Счита, че не е налице идентичност между правния интерес по чл.147 от АПК като процесуална предпоставка за надлежното упражняване на правото на жалба и частния интерес по смисъла на легалната дефиниция по чл.53 от ЗПКОНПИ. Твърди, че понятието гласуване по чл.56 от ЗПКОНПИ следва да се тълкува разширително и не може да се ограничава само до приемане на административни актове. Счита, че при всички поредни гласувания на точката от дневния ред относно откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на общинския съвет С. безспорно се е ръководил от свой личен и пряк частен интерес, тъй като е заемал този пост към момента на гласуването. Според забраната на чл.56 от ЗПКОНПИ жалбоподателят не е имал право да участва в процеса на гласуване на тези решения на ОбС – Т. независимо от формата на това участие и конкретния му принос за постигане на крайния резултат, като е бил длъжен да си направи самоотвод от конкретните гласувания. По тези съображения иска отхвърляне на жалбата и присъждане на разноски за юрисконсултско възнаграждение.

Добричкият административен съд, като взе предвид становищата на страните и след преценка на събраните по делото доказателства, приема за установено следното от фактическа и правна страна:

Жалбата е подадена в срок, от легитимирано лице, срещу годен за обжалване индивидуален административен акт, поради което е процесуално допустима, а разгледана по същество, е неоснователна по следните съображения:

От данните по административната преписка се установява, че производството пред Комисията е започнало по сигнал с рег. № ЦУ 01/С-625 от 26.07.2019г. за установяване на конфликт на интереси. В сигнала са изложени твърдения, че жалбоподателят С.Г.С. в качеството си на общински съветник и председател на Общински съвет Т. (мандат 2015-2019г.) явно гласува против включване на точка в дневния ред на редовни заседания на Общински съвет Т., проведени на 31.01.20191г., 28.02.2019г., 25.04.2019г. и 16.07.2019г., относно откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията му като председател на ОбС Т. и избор на нов председател. Към сигнала са приложени протоколи от проведените заседания на Общински съвет Т. и журналистически материали.

По повод на постъпилия сигнал с писма с изх. №17084/08.08.2019г. и изх.№18579/05.09.2019г. на председателя на КПКОНПИ са изискани от председателя на ОбС Т. сведения и документи във връзка с внесени искания от група на МК „За нов Т.“ за предсрочно прекратяване на правомощията му и избор на нов председател.

В отговор на това с писма с вх. №17973/26.08.2019г. и вх.№19086/19.09.2019г. от председателя на ОбС Т. са представени заверени копия на документи и информация, в т.ч. протоколи от заседанията на ОбС Т., проведени на 31.01.2019г., 28.02.2019г., 25.04.2019г. и 16.07.2019г., покани

и проекти на дневен ред, както и поименни списъци на общинските съветници, присъствали на посочените заседания на ОбС Т., въз основа на които е установено, че С.Г.С. е избран за общински съветник в Общински съвет Т. на местните избори през 2015г., като на 05.11.2015г. е избран за председател на общинския съвет. В това си качество той е утвърдил обява с проекто-дневен ред и покана за провеждане на заседание на ОбС Т. на 31.01.2019г., в която не е включено предложението на МК „За Нов Т.” с вх. №ОС-09-27 от 28.01.2019г. за откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на ОбС Т. и избор на нов председател, респективно е утвърдил обяви за проекто-дневен ред и покани за провеждане на заседания на ОбС Т. на 28.02.2019г., 25.04.2019г. и 16.07.2019г., в които под точка първа е включена точката: „Откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на ОбС Т. и избор на нов председател”.

Съгласно протокол №1 от 31.01.2019г. на заседание на ОбС – Т. С. е подложил на гласуване предложение от МК “За нов Т.” с вх. №ОС-09-27/28.01.2019г. относно откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на ОбС Т. и избор на нов председател. На заседанието са присъствали всички 21 общински съветници. С 8 гласа „за“, 11 гласа „против“ и 2 гласа „въздържали се“ не е прието включването на така внесеното предложение в дневния ред, като С. е взел участие в гласуването.

Съгласно протокол №2 от 28.02.2019г. на заседание на ОбС – Т. председателят на ОбС Т. е подложил на гласуване под точка първа от дневния ред повторно предложение от МК “За нов Т.” за откриване на процедура за прекратяване на правомощията на председателя на ОбС Т. и избор на нов председател. Отправено е предложение за отпадане на тази точка от дневния ред. На заседанието са присъствали 20 общински съветници. С 12 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“ е прието предложението точка първа от дневния ред на заседанието да отпадне, като С. е взел участие в гласуването.

Видно от протокол №4 от 25.04.2019г., на заседанието на ОбС Т. на 25.04.2019г. са присъствали всички 21 общински съветници. Председателят на ОбС Т. е подложил на гласуване под точка първа от дневния ред трето поред искане от МК „За нов Т.“ за откриване на процедура за предсрочно прекратяване на пълномощията на председателя на ОбС Т. и избор на нов председател. След отправено предложение от общински съветник е пристъпено към гласуване на дневния ред точка по точка. Точка първа не е приета за разглеждане в дневния ред с 8 гласа „за“, 11 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“, като С. е взел участие в гласуването.

Съгласно протокол №7 от 16.07.2019г. на заседанието на ОбС Т. на 16.07.2019г. са присъствали всички 21 общински съветници. Председателят на ОбС Т. е подложил на гласуване под точка първа от дневния ред четвърто поред искане за откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на ОбС Т. и избор на нов председател, внесено от председателя на групата на МК “За нов Т.” И.А. Отправено е предложение тази точка да отпадне от дневния ред. Предложението е прието с 12 гласа „за“, 8 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“, като С. е участвал в гласуването.

В хода на административното производство е представена саморъчно подписана декларация, с която общинските съветници в ОбС Т. М.М.П., А.Н.Н.-И. и И.А.А. са декларирали, че на заседанието на 31.01.2019г. С. е гласувал “против” включването в дневния ред на искането за откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на ОбС Т. и избор на нов председател, а на останалите три заседания е гласувал “за” отпадането на тази точка от дневния ред.

Представено е и писмо с вх. №ЦУ 01/1184 от 23.01.2020г. на ОбС Т., съгласно което среднодневното възнаграждение на председателя на ОбС Т. за дните на посочените заседания е, както следва: за 31.01.2019г, - 63,49 лв., за 28.02.2019г. - 76,82 лв., за 25.04.2019г. - 76,82 лв. и за 16.07.2019г. - 66,80 лв.

Констатирано е, че възнаграждението на председателя на ОбС Т. е в размер на 90 на сто от възнаграждението на кмета на общината, съгласно решение №7-96 от 12.12.2015г. на ОбС Т., а размерът на месечното възнаграждение на общински съветник за участието му в заседания на ОбС Т. е в размер на 70 на сто от средната брутна работна заплата на общинската администрация за съответния месец съгласно решение №7-97 от 12.12.2015г. на ОбС Т.

Видно от покана за изслушване с изх. №1257/23.01.2020г. на зам.председателя на КПКОНПИ, връчена на 24.01.2020г. съгласно известие за доставяне на л.160 от делото, С. е поканен да бъде изслушан на 05.02.2020г. от 10,15 часа, като е запознат с правата си по чл.72, ал.6 и ал.7 от ЗПКОНПИ.

На 04.02.2020г. жалбоподателят се е запознал с всички доказателства по преписката, а на 05.02.2020г. е изслушван на заседание на Комисията, за което е съставен протокол №931 от 05.02.2020г. (л.61-65 от делото). По време на изслушването му С. е потвърдил, че е взел участие при гласуването в заседанията на ОбС Т., проведени на 31.01.2019г., 28.02.2019г., 25.04.2019г. и 16.07.2019г. относно точката за откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на ОбС Т. и избор на нов председател, но е заявил, че не си спомня конкретния начин, по който е гласувал.

На 19.02.2020г. КПКОНПИ се е произнесла с решение №РС-625-19-025/19.02.2020г. Като правно основание за постановяване на решението са посочени чл.74 от ЗПКОНПИ, във вр. чл.171, ал.1 и чл.81, ал.1 от ЗПКОНПИ. В мотивите към акта е прието, че жалбоподателят в качеството си на председател на Общински съвет Т.и общински съветник от мандат 2015-2019г. се явява лице, заемащо висша публична длъжност по смисъла на чл.6, ал.1, т.32 от ЗПКОНПИ. Преценено е, че при упражняване на правомощията по чл.25, т.2 от ЗМСМА по утвърждаване на обявите с проекто – дневния ред и поканата за провеждане на процесните четири заседания липсва частен интерес и съответно конфликт на интереси по отношение на С. Предложението на МК “За нов Т.” относно откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на ОбС Т. и избор на нов председател не е включено в проекто – дневния ред на заседанието на 31.01.2019г. на основание чл.61, ал.1 от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация при Община Т. (мандат 2015г.-2019г.), тъй като е направено по-малко от десет дни преди датата на заседанието, но е

подложено на гласуване на самото заседание, а в останалите три случая е включено под точка първа при утвърждаване на обявите за проекто-дневен ред и поканите за провеждане на заседанията.

По отношение на участието на С. в гласуването относно включването на предложението като точка в дневния ред на заседанието на ОбС – Т. на 31.01.2019г. и отпадането на предложението като точка от дневния ред на заседанията на ОбС – Т. на 28.02.2019г., 25.04.2019г. и 16.07.2019г. е прието, че жалбоподателят в качеството си на общински съветник е упражнил правомощия по служба по чл.33, ал.1, т.3 и чл.27, ал.3 от ЗМСМА при наличието на частен интерес и конфликт на интереси. Изложени са мотиви, че частният интерес при гласуването се изразява във възможността С. да възпрепятства откриването на процедура за предсрочно прекратяване на неговите правомощия като председател на ОбС Т. и избора на нов председател. Това гарантира продължаване на срока, в който жалбоподателят като председател на ОбС Т. ще получава по-високо възнаграждение от това, което би получавал като общински съветник, доколкото възнаграждението на председателя на ОбС Т. е в размер на 90 на сто от възнаграждението на кмета на общината, а размерът на месечното възнаграждение на общинските съветници за участието им в заседания на ОбС Т. е в размер на 70 на сто от средната брутна работна заплата на общинската администрация за съответния месец. Направен е извод, че при упражняване на правомощията си по служба в качеството си на общински съветник С. е реализирал нематериална облага, изразяваща се в помощ, глас и подкрепа в своя полза, гласувайки против включване в дневния ред на точка от съответния дневен ред относно откриване на процедура за предсрочно прекратяване именно на неговите правомощия като председател на ОбС Т. и избор на нов председател. Преценено е, че с гласуването си против включването и разглеждането на тази точка в дневния ред на заседанията на Общински съвет Т., проведени на 31.01.2019г., 28.02.2019г., 25.04.2019г. и 16.07.2019г., жалбоподателят е нарушил разпоредбата на чл.56 от ЗПКОНПИ, с която е въведена забрана за лице, заемащо висша публична длъжност, да гласува в частен интерес при изпълнение на задълженията си. Установеното от Комисията нарушение на чл.56 от ЗПКОНПИ е прието като основание за прилагане на разпоредбите на чл.171, ал.1 и чл.81, ал.1 от ЗПКОНПИ чрез налагане на глоби на С. и отнемане на нетното му дневно възнаграждение, получено на датите, на които е гласувал по въпроса относно откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията му като председател на ОбС Т. и избор на нов председател.

Въз основа на тези фактически и правни изводи Комисията е решила, че е налице конфликт на интереси по смисъла на чл.52 от ЗПКОНПИ по отношение на С. в качеството му на общински съветник и председател на ОбС – Т. за това, че на посочените четири заседания на ОбС – Т. е гласувал в свой личен интерес в нарушение на чл.56 от ЗПКОНПИ, наложила му е четири глоби в размер на по 5000 лева за всяко едно от допуснатите нарушения (за отделните заседания на ОбС – Т.) и е отнела в полза на община Т. нетните му дневни възнаграждения, получени от деянията, породили конфликт на интереси, в размер съответно на 63,49 лева – за 31.01.2019г., 76,82 лева – за 28.02.2019г., 76,82 лева – за 25.04.2019г. и 66,80 лева – за 16.07.2019г. Със същото решение Комисията е приела, че не е налице конфликт на интереси по отношение на С. при утвърждаване на обявите за проекто-дневен ред и поканите за провеждане на процесните заседания на ОбС Т.

поради липса на частен интерес. В тази си част решението не е обжалвано и е влязло в сила, а в останалата си част е предмет на обжалване в настоящото съдебно производство.

Решението е съобщено на жалбоподателя на 02.03.2020 г. съгласно уведомително писмо с изх. №3851/28.02.2020г. на зам.председателя на КПКОНПИ и известие за доставяне на л.56-57 от делото.

Въз основа на така установената фактическа обстановка съдът прави следните правни изводи:

Обжалваното решение е прието от компетентен административен орган по чл.7, ал.1 от ЗПКОНПИ - Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, в рамките на нормативно регламентираните му правомощия по чл.13, ал.1, т.4, във вр. чл.74 от ЗПКОНПИ и при спазване на изискванията за мнозинство съгласно чл.9, ал.2 от Правилника за устройството и дейността на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество.

Актът има необходимата форма и съдържание по чл.74, ал.2 от ЗПКОНПИ и е фактически и правно мотивиран. Обстоятелството, че изводите на Комисията при преценката на фактите и доказателствата по административната преписка не съвпадат с преценката на жалбоподателя не е основание да се приеме, че е налице немотивираност на решението.

Не се констатират и допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, водещи до ограничаване на правото на защита на жалбоподателя или неистинност на фактическите констатации на органа. В хода на производството по установяване на конфликт на интереси Комисията е изискала необходимите за произнасянето й документи и информация; събрала е относимите доказателства, провела е изслушване на лицето, срещу което е образувано производството, като му е предоставила възможност да се запознае с всички събрани доказателства, да сочи нови доказателства и да направи възражения. Не е съществено процесуално нарушение обстоятелството, че не е спазен установеният в чл.74, ал.1 от ЗПКОНПИ двумесечен срок за постановяване на решението, тъй като този срок е инструктивен и с изтичането му не се преклудира възможността на административния орган да се произнесе по сигнала, нито се нарушава правото на защита на лицето, срещу което е образувано производството. По – решаващото в случая е, че органът е изпълнил процедурата по чл.72 от ЗПКОНПИ и едва след нейното изчерпване е постановил обжалваното решение.

Оспореният административен акт е издаден при правилно приложение на материалния закон и в съответствие с целта на закона.

Преценката за наличието на конфликт на интереси следва да се прави съобразно разпоредбите на специалния ЗПКОНПИ, в който е регламентиран редът и начинът за установяване на конфликт на интереси. Съгласно разпоредбата на чл.52 от ЗПКОНПИ конфликт на интереси възниква, когато лице, заемащо висша публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба. Нормата на чл.53 от ЗПКОНПИ определя, че частен интерес е всеки интерес, който води до облага

от материален или нематериален характер за лице, заемащо висша публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение, а според дефиницията на чл.54 от ЗПКОНПИ облага представлява всеки доход в пари или в имущество, включително придобиване на дялове или акции, както и предоставяне, прехвърляне или отказ от права, получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, получаване на привилегия или почести, помощ, глас, подкрепа или влияние, предимство, получаване на или обещание за работа, длъжност, дар, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие.

Въз основа на тази нормативна регламентация следва извода, че фактическият състав на конфликта на интереси по смисъла на чл.52 от ЗПКОНПИ изисква кумулативното наличие на три материалноправни предпоставки, а именно: лице, което заема висша публична длъжност по смисъла на чл. 6 от ЗПКОНПИ, частен интерес на това лице по смисъла на чл.53, във вр. с чл.54 от ЗПКОНПИ и възможност този частен интерес да повлияе на безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията на лицето, заемащо висша публична длъжност, или на задълженията му по служба.

Конфликт на интереси може да има единствено, ако съответният частен интерес на лицето, заемащо публична длъжност, е във връзка с упражняването на неговите властнически правомощия, като е достатъчно частният интерес да съществува като възможност. Конфликтът на интереси намира израз не в резултата, а във вероятността частният интерес да повлияе на обективното и безпристрастното изпълнение на правомощията или задълженията по служба. Законът не поставя изискване облагата по чл. 54 от ЗПКОНПИ да е реално настъпила, а да бъде само възможна.

В случая конфликтът на интереси е мотивиран с нарушение на забраната на чл.56 от ЗПКОНПИ при изпълнение на задълженията по служба да се гласува в частен интерес.

По делото е безспорно, че С.С. в качеството си на общински съветник и председател на ОбС Т. (мандат 2015г. - 2019г.) е лице, което заема публична длъжност по смисъла на чл.6, ал.1, т.32 от ЗПКОНПИ. Безспорно установено е и това, че по време на процесните четири заседания той е участвал в гласуването против включването и за отпадането като точка от дневния ред на предложението за откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията му като председател на общинския съвет и за избор на нов председател, което несъмнено води до извода, че е упражнил правомощията си по чл.33, ал.1, т.3, във вр. чл.27, ал.3 от ЗМСМА в свой частен интерес.

Неоснователен е доводът на жалбоподателя, че гласуването по процедурен въпрос не е свързано с негов частен интерес, след като в съдебната практика се приема, че предсрочното прекратяване на пълномощията на председателя на общинския съвет (а на още по-голямо основание решението за включване или изключване на точка от дневния ред за прекратяване на пълномощията му) засяга единствено представителната власт на общинския съвет като колективен орган, но не и лични права и интереси на лицето, изпълняващо представителните функции. Действително според константната съдебна практика липсва правен интерес от оспорване на решенията за

прекратяване на пълномощията на председателя на ОбС, тъй като с тях не се накърняват законоустановени права и интереси на лицето, което ги изпълнява. Трябва обаче да се прави разграничение между правния интерес по смисъла на чл.147 от АПК и частният интерес по смисъла на чл.53 от ЗПКОНПИ. Частният интерес е легално понятие, въведено за целите на специалния ЗПКОНПИ. То има определено в закона съдържание и последици и е в причинноследствена връзка с получената облага по смисъла на чл.54 от ЗПКОНПИ, поради което не е тъждествено с правния интерес от търсене на съдебна защита по реда на АПК.

Неоснователен е и доводът в жалбата, че С. не е повлиян от личен интерес при гласуването, тъй като приетите решения съставляват актове на вътрешноорганизационна (вътрешнослужебна) дейност, с които се разрешават процедурни въпроси, а не въпроси по същество. Съгласно съдебната практика в понятието „акт“ по смисъла на нормата следва да се влага максимално широко съдържание, доколкото адресати на забраната по чл.56 от ЗПКОНПИ са всички категории публични длъжности по чл.3 от ЗПУКИ със специфичните им правомощия. Законодателят също не е ограничил приложното поле на нормата единствено до административните актове. Председателят на общинския съвет има представителни, организационни и ръководни функции - представлява общинския съвет пред външни лица и организации, свиква, организира и ръководи заседанията му. Посочените функции на председателя на общинския съвет и допълнителните отговорности, свързани с изпълнението на правомощията и задълженията, произтичащи от тези функции, са в основата на значимостта и обществения авторитет, с който се ползва длъжността. Тези обстоятелства са причина в преобладаващия брой случаи възнаграждението на председателя на общинския съвет да превишава, понякога значително, това на общинските съветници. Предсрочното прекратяване на правомощията на председателя засяга по негативен начин правната сфера на лицето, изпълняващо функциите на председател на общинския съвет, като води до редица отрицателни последици за него от предимно неимуществен характер и би могло да засегне и негови имуществени права и интереси с оглед на намаляване на получаваното трудово възнаграждение. Предвид на това правилно и законосъобразно Комисията е определила, че частният интерес се изразява във възможността С. да възпрепятства откриването на процедура за предсрочно прекратяване именно на неговите правомощия на председател на ОбС Т. и избора на нов председател, което от своя страна би гарантирало продължаване на срока, в който той ще получава по - високо възнаграждение от това, което би получавал като общински съветник. Тази преценка на органа е в съответствие с обема и съдържанието на понятието “частен интерес” по смисъла на чл.53 от ЗПКОНПИ, с оглед на което следва да се приеме, че при гласуването на процесните решения на ОбС Т. жалбоподателят се е ръководел от свой личен и пряк частен интерес.

Не може да се сподели възражението в жалбата, че протоколите от заседанията са единственото годно доказателство за начина, по който е гласувал жалбоподателят, и е недопустимо това да се установява посредством декларации на общински съветници. Съгласно разпоредбата на чл.72, ал.5 от ЗПКОНПИ в производството по установяване на конфликт на интереси се събират доказателства по реда на АПК, където в чл.43 и чл.44 е предвидена изричната възможност за изясняване на факти и обстоятелства чрез писмени декларации и сведения от неучастващи в

производството лица, когато тези факти и обстоятелства не могат да бъдат установени по друг начин. В случая в протоколите от заседанията не е посочено как е гласувал жалбоподателят при приемането на процесните решения, поради което правилно и законосъобразно Комисията се е позовала на представената в хода на административното производство обща декларация на трима общински съветници от ОбС Т., която е допустимо доказателствено средство по смисъла на закона.

Не може да се сподели и оплакването в жалбата, че не е налице нарушение на забраната на чл.56 от ЗПКОНПИ, след като С. в качеството си на общински съветник има право да гласува по всички въпроси от компетентността на съвета, в т.ч. и по процедурни въпроси, и никъде в ЗМСМА и Правилника за организацията и дейността на общинския съвет няма нормативно ограничение председателят на общинския съвет да участва в приемането и гласуването на решение за прекратяване на пълномощията му, а следователно и в приемането и гласуването на решение дали да бъде включен или изключен такъв въпрос от дневния ред на съответните заседания. Законът установява неправомерния характер на упражняването на правомощията поради неправомерната цел, с която са упражнени – придобиването на облага в частен интерес, а не поради нарушаване на процесуалноправните и материалноправните предпоставки за тяхното упражняване. Частният интерес е възприет като мотив и цел на действията на овластеното лице. Ето защо конфликт на интереси е налице и тогава, когато лицето, заемащо висша публична длъжност, е упражнило правомощията си по установените в закона ред и условия, ако това е станало в частен интерес – негов или на свързани с него лица.

Неоснователни са възраженията в жалбата, че С. е действал в изпълнение на правомощията си като общински съветник, а какво ще бъде взетото решение зависи изцяло от мнозинството на общинските съветници. Възможността същите решения да бъдат приети само с гласовете на останалите общински съветници не води до липса на нарушение по чл.56 от ЗПКОНПИ от страна на жалбоподателя. В чл.63, ал.1 от ЗПКОНПИ е регламентирано дължимото от лицето поведение за предотвратяване на конфликта на интереси и то е да си направи самоотвод от изпълнението на конкретното правомощие или задължение по служба. По аргумент от разпоредбата на чл.63, ал.2 от ЗПКОНПИ С. не е следвало да участва в гласуването на въпроса за включването или изключването от дневния ред на заседанията на предложението за откриване на процедура за предсрочно прекратяване на собствените му правомощия като председател на ОбС Т.и избор на нов председател.

Неоснователно е и възражението на жалбоподателя, че в случая не е установен третият елемент от конфликта на интереси - възможността частният интерес да повлияе на безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията му като председател на ОбС Т. или на задълженията му по служба. Съгласно константната практика на ВАС законодателят не изисква доказване на факта дали в действителност и как упражнените властнически правомощия са повлияни от установения частен интерес. За съставомерността на деянието е достатъчно да е налице формално нарушение на посочената разпоредба, водещо до възникване на съмнение в начина, по който се осъществяват съответните публични длъжности. Не е необходимо да бъде доказано резултатно деяние с реални негативни последици. Законът не допуска фактически ситуации, в които дадено лице, заемащо публична длъжност, би могло да повлияе в частен интерес, като по този начин

компрометира публичната длъжност, реда и начина, по който се осъществяват публичните функции. Целта е предотвратяването на съмнения, че лицата, заемащи публични длъжности, осъществяват правомощията си на база на лични и роднински отношения, а не на база законоустановените критерии (в този смисъл решение №8219 от 25.06.2020г. по адм. дело №455/2020г. по описа на ВАС, VI отд. и цитираните в него №31 от 03.01.2020г. по адм.д. №1419/2019г. на ВАС; решение №115 от 06.01.2016г. по адм.д. №1439/2015г. на ВАС; решение №6945 от 23.05.2014г. по адм.д. №1791/2014г. на ВАС и решение №17114 от 13.12.2019г. по адм.д. №9250/2019г. на ВАС).

Именно с оглед избягването на подобни съмнения нормата на чл.56 от ЗПКОНПИ въвежда забрана лице, заемащо публична длъжност, при изпълнение на задълженията си да гласува в частен интерес. В съответствие с това правилно и законосъобразно Комисията е приела, че гласувайки по въпроса за включването и/или изключването от дневния ред на съответните заседания на предложението за откриване на процедура за предсрочно прекратяване на пълномощията му, С. е действал в свой личен частен интерес, водещ до облага от нематериален характер, изразяваща се в помощ, глас и подкрепа в своя полза. Според забраната на чл.56 от ЗПКОНПИ С. е нямал право да участва в процеса на гласуване на въпросните решения на ОбС Т., независимо от формата на това участие и конкретния му принос за постигане на крайния резултат, тъй като се е ръководел от свой частен интерес. Съдебната практика е категорична в извода си, че крайната преследвана от закона цел е да се съхрани и защити доверието в обективността, безпристрастността и прозрачността при осъществяване на публична длъжност. По смисъла на чл.52 от ЗПКОНПИ дори само възможността съществуващият частен интерес, който в случая е безспорно установен, да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на задълженията, води до състояние, което е обществено укоримо и като такова не следва да бъде допускано.

Следователно законосъобразно е установен конфликт на интереси по четирите точки от обжалваното решение с оглед наличието на трите законоустановени предпоставки за това – овластено лице, частен интерес и действия по служба в нарушение на забраната по чл.56 от ЗПКОНПИ, създаващи риск от дискредитиране на заеманата от лицето публична длъжност.

Законосъобразно за всяко от установените нарушения на чл.56 от ЗПКОНПИ (за отделните заседания на ОбС) е наложена глоба в размер от 5000 лева, която е определена към минимума, предвиден в чл.171, ал.1 от ЗПКОНПИ, във вр. с чл.74, ал.2, т.3, предл.второ от същия закон.

Правилно и в съответствие с чл.81, ал.1 от ЗПКОНПИ за всяко от деянията, породили конфликт на интереси, в полза на общината са отнети възнагражденията, получени от жалбоподателя за съответните дати на гласуванията, чийто размер не е оспорен в производството по делото. Не се споделят възраженията на жалбоподателя за липса на основание за прилагане на санкционните последици на чл.81, ал.1 от ЗПКОНПИ поради недопустимост и противоконституционност на отнемането на възнаграждението на лицето, заемащо публична длъжност, по правоотношението, по което се осъществява тази длъжност. Тези възражения биха били основателни при наличието на две едновременно съществуващи правоотношения, едното от които служебно, а другото, по

което е установен конфликт на интереси, докато в случая такова второ правоотношение липсва, тъй като лицето оказва помощ и подкрепа само на себе си.

С оглед на изложеното следва да се приеме, че административният орган правилно е тълкувал и приложил материалния закон спрямо установените в производството факти и обстоятелства. По делото не се установяват данни, от които да се направи извод, че оспореното решение е издадено за цел, различна от предвидената в закона (чл.2, т.2 от ЗПКОНПИ) - да се защитят интересите на обществото чрез създаване на гаранции, че лицата, заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на законите.

Ето защо, решението на Комисията в обжалваните му части се явява правилно и законосъобразно, поради което жалбата срещу него следва да бъде отхвърлена като неоснователна.

С оглед на изхода по делото и на основание чл.143, ал.4 от АПК ответникът по жалбата има право на разноски за юрисконсултско възнаграждение в размер на 100 лева, определено съгласно чл.78, ал.8 ГПК, във връзка с чл.37, ал.1 от Закона за правната помощ и чл.24 от Наредбата за заплащане на правната помощ.

Водим от изложеното, както и на основание чл.172, ал.2 от АПК съдът

Р Е Ш И :

ОТХВЪРЛЯ жалбата на С.Г.С., с ЕГН ***, срещу решение №РС-625-19-025/19.02.2020г. на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, в частите му от пункт 1 до пункт 4, в които е установен конфликт на интереси по отношение на жалбоподателя - общински съветник и председател на Общински съвет – Т. (мандат 2015г. – 2019г.) за това, че в качеството си на лице, заемащо висша публична длъжност по смисъла на чл.6, ал.1, т.32 от ЗПКОНПИ, на 31.01.2019г., 28.02.2019г., 16.07.2019г. е гласувал в свой частен интерес точка първа от дневния ред на заседанието на ОбС Т. относно откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на ОбС Т. и избор на нов председател, да отпадне, в нарушение на чл.56 от ЗПКОНПИ, и на 25.04.2019г. е гласувал в свой частен интерес точка първа от дневния ред на заседанието на ОбС Т. относно откриване на процедура за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на ОбС Т. и избор на нов председател, да бъде включвана и разглеждана, в нарушение на чл.56 от ЗПКОНПИ; наложени са му глоби в размер на по 5000 лева на основание чл.171, ал.1 от ЗПКОНПИ за всеки един от установените конфликти на интереси по чл.52 от ЗПКОНПИ, за нарушение на разпоредбата на чл.56 от ЗПКОНПИ, и на основание чл.81, ал.1 от ЗПКОНПИ са отнети в полза на община Т. суми в размер съответно на 63,49 лева – за 31.01.2019г., 76,82 лева – за 28.02.2019г., 76,82 лева - за 25.04.2019г. и 66,80 лева – за 16.07.2019г., представляващи нетните дневни възнаграждения на жалбоподателя, получени от деянията, породили конфликт на интереси.

ОСЪЖДА С.Г.С., с ЕГН ***, да заплати на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество – С. сумата от 100, 00 лева, представляващи сторени разноски по делото.

РЕШЕНИЕТО може да се оспорва с касационна жалба пред Върховния административен съд на Република България в четиринадесетдневен срок от съобщаването му на страните.

Административен съдия: